香港申诉专员公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong

# 主动调查报告

# Direct Investigation Report

# 康乐及文化事务署于土地注册处存放公众游乐场地图则的安排

# Leisure and Cultural Services Department's Arrangements for Depositing Layout Plans of Public Pleasure Grounds in Land Registry

报告完成日期：2019年 12月 10日

Completion Date: 10 December 2019

报告公布日期：2019年 12月 12日

Announcement Date: 12 December 2019

# 目录

报告摘要

| 章节 | | 段落 |
|---|---|---|
| 1 | 引言 | |
| | 背景 | 1.1 - 1.3 |
| | 调查范围 | 1.4 |
| | 调查过程 | 1.5 - 1.6 |
| 2 | 公众游乐场地存放图则的法例要求及过往存放图则的安排 | |
| | 公众游乐场地的定义 | 2.1 - 2.2 |
| | 康文署的角色 | 2.3 |
| | 地政总署的角色 | 2.4 - 2.5 |
| | 以往拟备及存放公众游乐场地图则的安排 | 2.6 - 2.10 |
| 3 | 发现未有存放图则的经过及部门的跟进工作 | 3.1 |
| | 在公众游乐场地的执法权力和范围 | 3.2 |
| | 发现问题的经过 | 3.3 - 3.8 |
| | 没有存放图则的原因 | 3.9 - 3.11 |
| | 部门的跟进工作 | 3.12 - 3.19 |
| 4 | 本署的评论及建议 | 4.1 - 4.4 |
| | 发现部分公众游乐场地未有存放图则之前 | 4.5 - 4.11 |
| | 在检讨事件及制订存放公众游乐场地图则的程序之后 | 4.12 - 4.21 |
| | 总结 | 4.22 |
| | 建议 | 4.23 |
| | 鸣谢 | 4.24 |

*附件*

*第 132 章 《公众卫生及市政条例》*

# 康乐及文化事务署于土地注册处
# 存放公众游乐场地图则的安排
# 主动调查报告摘要

## 引言

康乐及文化事务署(「康文署」)辖下共有接近1,800个公众游乐场地，包括公园、儿童游乐场、泳滩等。2019年3月，有报道指，康文署未有按《公众卫生及市政条例》(「《条例》」)，将该署辖下约450个[註]公众游乐场地的图则存放于土地注册处(「土注处」)，致使其职员及隶属卫生署的控烟酒办公室(「控烟酒办」)在该些场地的执法基础成疑。

2. 虽然康文署在发现问题后约十个月完成所有公众游乐场地存放图则的工作，但为防止类似的延误或遗漏再现，申诉专员公署展开主动调查，审研康文署存放公众游乐场地图则于土注处的安排。

## 本署调查所得

3. 本署调查发现，康文署就公众游乐场地存放图则的工作有以下四项不足之处。

## 发现部分公众游乐场地未有存放图则之前

### *(一) 没有就法例要求制订明确指引*

4. 《条例》的英文文本订立于1960年，当中并没有订明公众游乐场地的图则必须存放于土注处。然而，《条例》的中文文本于1996年制订时，却订明显示场地界限的图则必须存放于土注处。虽然康文署表示以往一直是按照《条例》的英文文本行事，但本署的调查发现，有超过一半的公众游乐场地按《条例》中文文本的要求完成了存放图则程序。这反映康文署多年来都没有察觉或理会各场地存放图则的工作不统一的问题，亦没有就《条例》所提

[註] 康文署最終確認涉及的場地共583個，佔總數約33%。

及的存放公众游乐场地图则之要求订立明确的规定或工作指引，以致各分区康乐事务办事处各自行事。

*（二） 没有主动监察存放图则的进度和备存记录*

5. 康文署以往没有设立中央资料库以记录、统筹和管理公众游乐场地图则存放的资料，该署总部亦没有备存相关记录。当存放图则于土注处的程序完成后，相关图则只是由分区康乐事务办事处存档，而该处亦无须向总部汇报相关工作的进度。由此可见，康文署从来没有监察存放图则（包括修订图则）的工作。

*（三） 与地政总署欠缺妥善沟通及协作*

6. 以往康文署的分区康乐事务办事处会与地政总署的分区测量处自行处理存放图则的事宜，两部门的分区办事处以至总部之间，均没有就相关工作的进度或流程，设立恒常的沟通机制或进行定期检视，以致未能有效监察存放图则的进度，以及及时发现延误或遗漏的个案。

**在检讨事件及制订存放公众游乐场地图则的程序之后**

*（四） 未有彻底消除场地启用后的执法「真空期」*

7. 康文署一般会为新落成的公众游乐场地完成相关的刊宪程序，然后开放予市民使用并联络地政总署展开拟备及存放图则的工作。不过，由于拟备及存放图则的工序一般需时约半年至一年，以往大部分公众游乐场地启用时，图则仍未存放于土注处。换言之，新启用的公众游乐场地可能会出现长达一年甚至更久的执法「真空期」。

8. 发现遗漏后，康文署已提出了改善措施，包括与地政总署协商，加快开展及进行存放图则的工作，以及更新有关启用公众游乐场地之内部指引，新增了准备及存放图则的步骤，指示该署人员必须完成刊宪及在土注处存放图则的程序。然而，更新后的指引并未见有明确的指示及具体的措施，确保在相关场地启用时或正式从其他部门接管而成为《条例》所定义的公众游乐场地时，图则已存放于土注处。

9. 因此，本署认为，康文署有必要进一步检视现行公众游乐场地刊宪及开放予公众使用的程序及安排，制定有效可行的措施(例如探讨先存放显示主要范围的临时图则)，以免出现上述的执法「真空期」，影响场地的运作和管理。

**建议**

10. 基于以上所述，申诉专员向康文署作出下列建议：

(1) 制订明确指引，指示职员必须为各公众游乐场地拟备图则，以及按法例要求将图则存放于土注处；

(2) 严格规定分区康乐事务办事处须定期向总部汇报图则存放工作的进展，以防遗漏；

(3) 检讨现行公众游乐场地刊宪和启用的程序及安排，制定有效可行的措施，以杜绝执法「真空期」;

(4) 研究简化图则内容的可行性，探讨可否为新建成的公众游乐场地先存放显示场地主要范围的临时图则，以确保场地启用时已符合《条例》有关存放图则的要求；

(5) 就存放图则的工作与地政总署建立有效的沟通机制，加强两个部门之间的协作；

(6) 尽快完成公众游乐场地图则的中央资料库，妥善备存相关记录；

(7) 加快研究将图则记录电子化及设立电脑系统来处理及监察所有有关存放场地图则的工作。

**申诉专员公署**
**2019 年 12 月**

# Executive Summary
# Direct Investigation Report

## Leisure and Cultural Services Department's Arrangements for Depositing Layout Plans of Public Pleasure Grounds in Land Registry

### Introduction

The Leisure and Cultural Services Department ("LCSD") is managing nearly 1,800 public pleasure grounds ("PPGs") including parks, children's playgrounds, and beaches. In March 2019, there were media reports about LCSD's failure to deposit the layout plans of some 450[1] PPGs in the Land Registry ("LR") in accordance with the Public Health and Municipal Services Ordinance ("PHMSO"). As a result, the legal basis of enforcement actions by its staff and the Tobacco and Alcohol Control Office under the Department of Health in the PPGs concerned was questioned.

2. LCSD completed the procedures for depositing layout plans of all PPGs in about 10 months after the problem had come to its attention. Nevertheless, The Ombudsman initiated a direct investigation into LCSD's arrangements for depositing layout plans of PPGs in LR to avoid recurrence of similar cases.

### Our Findings

3. Our investigation has identified four inadequacies in LCSD's depositing of layout plans of PPGs.

### Before the Discovery of Failure to Deposit Layout Plans of Some PPGs

#### *(1) Failing to Draw up Clear Guidelines for Meeting Statutory Requirements*

4. The English version of PHMSO was compiled in 1960, and there is no clear indication that layout plans of PPGs shall be deposited in LR. Nevertheless, it is

[1] LCSD subsequently confirmed that the number of PPGs involved was 583, which accounted for 33% of the total number of PPGs.

stipulated in the Chinese version of PHMSO, which was compiled in 1996, that a layout plan showing the boundaries of a PPG shall be deposited in LR. According to LCSD, it had all along acted upon the English version of PHMSO. However, our investigation revealed that the deposit procedures had been completed for more than half of the PPGs in accordance with the requirements in the Chinese version. That means throughout the years, LCSD had neither noticed nor paid attention to the inconsistent practice regarding deposits of layout plans of PPGs. Moreover, it had not drawn up any clear instructions or guidelines on meeting the relevant requirements under PHMSO. As a result, each District Leisure Services Office ("DLSO") under LCSD has its own way of dealing with the work.

***(2) Failing to Actively Monitor Progress of Deposit Procedures and Keep Records***

5. In the past, LCSD had not set up any centralised database to record, organise and manage information about depositing layout plans of PPGs. Neither had the LCSD headquarters kept any records. When the deposit procedures were completed, the layout plan would only be kept by the DLSO concerned, which was not required to report its work progress to the headquarters. Obviously, LCSD had never actively monitored the deposit procedures (including amending of layout plans).

***(3) Ineffective Communication and Lack of Collaboration with Lands Department***

6. The work of depositing layout plans has been handled by LCSD and the Lands Department ("LandsD") at the level of DLSOs and District Survey Offices respectively, and there has been no established mechanism for communication between the district offices and headquarters of the two departments, or regular reviews regarding the progress or workflows. That has resulted in ineffective monitoring of the progress, and failure to detect promptly cases of delay or omission.

**After Reviewing the Situation and Establishing Deposit Procedures**

***(4) Failing to Fill "Enforcement Vacuum" after Opening PPGs for Use***

7. LCSD would announce in the gazette new PPGs and then open them for public use, and inform LandsD to prepare and deposit their layout plans. As the procedures for preparing and depositing layout plans usually took six months to one year, in the past, the layout plans of most PPGs were not yet deposited when the venues were open

to public. In other words, there might be a one-year or even longer "enforcement vacuum" in newly-opened PPGs.

8. After cases of omission were found, LCSD proposed improvement measures, including deliberation with LandsD to speed up deposits of layout plans, and revision of internal guidelines to set out the procedures for preparing and depositing layout plans of new PPGs, requiring staff to complete the gazetting and deposit procedures. However, there is no definite instructions or specific measures in the revised guidelines to ensure that a layout plan will have been deposited in LR when a PPG is open to public or a venue officially taken over from other departments becomes a PPG under PHMSO.

9. Hence, we consider that LCSD should further review the current procedures and arrangements for gazetting and opening of PPGs for public use, and introduce effective measures such as exploring the feasibility of depositing a provisional plan showing boundaries of the major area of a PPG, so as to avoid any "enforcement vacuum" that may affect the operation and management of PPGs.

**Recommendations**

10. In view of the above, The Ombudsman has recommended that LCSD:

(1) draw up clear guidelines requiring staff to prepare a layout plan for every PPG and then deposit it in LR as required by law;

(2) strictly require DLSOs to report to the headquarters regularly the progress of deposits of layout plans to avoid omissions;

(3) review the current procedures and arrangements for gazetting and opening of PPGs for public use to eliminate any "enforcement vacuum";

(4) explore the feasibility of simplifying layout plans and depositing in LR a provisional plan which shows mainly the boundary of the major area of a new PPG to meet the requirements under PHMSO;

(5) establish a mechanism to facilitate effective communication with LandsD on depositing of layout plans for better collaboration;

(6) set up as soon as practicable a central database on layout plans of PPGs for proper management of records; and

(7) expedite the study of keeping electronic records of layout plans and setting up a computerised system to handle and monitor the work.

**Office of The Ombudsman**
**December 2019**

# 1

# 引言

## 背景

**1.1** 截至2019年9月，康乐及文化事务署（「康文署」）辖下共有接近1,800个公众游乐场地，当中包括公园、儿童游乐场、休憩处、体育馆及泳滩等。

**1.2** 2019年3月，有报道指，康文署未有按《公众卫生及市政条例》（第132章）（「《条例》」），将该署辖下约450个公众游乐场地的图则存放于土地注册处（「土注处」），致使其职员及隶属卫生署的控烟酒办公室（「控烟酒办」）在该些场地的执法基础成疑，两部门因而自2019年2月开始暂停在相关场地执法。

**1.3** 申诉专员公署经初步查讯后，于2019年8月2日决定根据《申诉专员条例》（第397章）第7(1)(a)(ii)条展开主动调查，审研康文署存放公众游乐场地图则于土注处的安排。

## 调查范围

**1.4** 这项主动调查的审研范围包括：

- 康文署拟备及存放公众游乐场地图则的工作流程；
- 康文署与地政总署就拟备及存放公众游乐场地图则的工作之沟通与协作；
- 可予改善之处。

**调查过程**

**1.5** 这项主动调查的工作主要包括以下几方面：

- 审研法例对拟备及存放公众游乐场地图则的规定；
- 审研康文署存放公众游乐场地图则的工作流程及监管措施；
- 了解地政总署拟备及存放公众游乐场地图则的程序；
- 邀请公众人士提供意见。

**1.6** 2019 年 10 月 16 日，本署将调查报告的初稿送交康文署及地政总署评论。经考虑两署的意见后，本署于 2019 年 12 月 10 日完成这份报告并将报告的原整版本上载于本署网页（www.ombudsman.hk）。

# 2

# 公众游乐场地存放图则的法例要求及过往存放图则的安排

**公众游乐场地的定义**

**2.1** 根据《条例》第I部第2（1）条的释义，*公众游乐场地指附表4当其时所指明的地方，而其界限并已于当其时按照第106(5)条条文存放的有关图则上绘明；上述地方如属沙滩，并包括沙滩范围内的海域及海床*。而《条例》第106(5)条则订明，*按照……条文拟备的各份图则，均须存放在土地注册处*。

**2.2** 换言之，有关场地除了须列于《条例》的附表4外，显示其场地范围界线的图则须按法例的要求存放于土注处，才符合《条例》所指的公众游乐场地之定义。

**康文署的角色**

**2.3** 根据《条例》第106(1)及(6)条，康文署作为该两条条文的主管当局，可不时藉命令将任何地方拨作公众游乐场地用途（详见下文**第2.6段**），以及将附表4修订、增补或删减。而《条例》第106(2)条订明，附表4所指明的地方，须当作已拨作公众游乐场地用途。

## 地政总署的角色

**2.4** 根据《条例》第106(3)及(4)条，地政总署作为该两条条文的主管当局，须在切实可行范围内，尽快为各公众游乐场地拟备图则。凡因公众游乐场地的界线有所更改，或因该游乐场地在其他方面有所变化，以致已存放的图则不再准确，地政总署便须撤回已存放的图则，并尽快为该游乐场地拟备一份修订图则或新图则。《条例》第106(5)条则订明，按上述条文所拟备的图则，均须存放在土注处。

**2.5** 《条例》第106条的内容载于**附件**。

## 以往拟备及存放公众游乐场地图则的安排

**2.6** 康文署表示，当某项公众游乐场地工程计划即将完成时，该署会根据《条例》第106条的规定，将相关地点拨作公众游乐场用途，并展开修订附表4的程序（上文**第2.3段**），包括刊登宪报及提交至立法会审议。一般来说，场地所属的康文署分区康乐事务办事处会在新场地完成刊宪（即把该新场地加入《条例》的附表4）后，联络地政总署辖下，隶属测绘处的分区测量处展开拟备图则的工作，并在可行的情况下尽快将有关场地开放予市民使用。因此，大部分公众游乐场地在启用时，相关图则尚未存放于土注处。按康文署的观察，拟备及存放图则的工序一般需时约半年至一年。

**2.7** 此外，康文署补充，该署辖下有部分公众游乐场地是从其他政府部门接管的。该些场地往往在完成刊宪程序拨作公众游乐场地时已开放予市民使用，故亦会出现场地启用时仍未将图则存放于土注处的情况。

**2.8** 地政总署表示，该署是按康文署的要求进行有关拟备及存放图则的工作，以配合《条例》下公众游乐场地的指明程序。一般而言，地政总署在接获康文署拟备图则的要求后，会进行实地测量、拟备图则初稿并提交康文署以确认场地范围。就场地范围、管辖范围等事宜，两部门须与场地旁相连地段的持份者进行协商及确认。当图则内容核实妥当后，地政总署会将图则送交土注处存放，并将图则正本及副本各两份交予有关的分区康乐事务办事处，以供存档。

**2.9** 地政总署强调，相关的分区测量处会在切实可行的情况下，尽快开展及完成拟备和存放图则的工作，惟该等工作的进度及所需时间，需视乎该测量处当时的工作量、工作优次、人手限制及图则的复杂性（当中牵涉公众游乐场地的类型、规模、管辖范围、建筑设计、工程进度等）等因素。如测量处的工作量许可及有充裕人手，拟备及存放图则的工序一般需时约半年完成；但个别较复杂的个案，可能需要更长时间才能完成相关工序。

**2.10** 另外，康文署承认，各公众游乐场地图则的所有正、副本（上文**第 2.8 段**），以往均由相关的分区康乐事务办事处自行保管，康文署总部并没有备存该些图则及已于土注处存放图则的公众游乐场地之清单。

# 3

# 发现未有存放图则的经过及部门的跟进工作

**3.1** 就康文署因其辖下部分公众游乐场地的图则未有按《条例》要求存放于土注处，以致该署及控烟酒办自 2019 年 2 月起暂停在该些场地执法一事（上文**第 1.2 段**），康文署向本署解释了部门在公众游乐场地的执法权力和范围、该署发现问题的经过、没有存放图则的原因，以及该署发现问题后的跟进行动。

### 在公众游乐场地的执法权力和范围

**3.2** 康文署及控烟酒办的职员在公众游乐场地的执法权力及范围列于**表 1**。

**表 1：康文署及控烟酒办在公众游乐场地的执法权力及范围**

| 相关条例 | 违例行为 | 执法部门 | |
|---|---|---|---|
| | | 康文署 | 控烟酒办 |
| 《吸烟(公众卫生)条例》（第 371 章） | 吸烟 | ✓ | ✓ |
| 《定额罚款(吸烟罪行)条例》（第 600 章） | 吸烟 | ✓ | ✓ |
| 《游乐场地规例》（第 132BC 章） | 踏单车、擅摘花草、喂饲禽鸟、摆卖或出售物品等* | ✓ | |

| 相关条例 | 违例行为 | 执法部门 | |
|---|---|---|---|
| | | 康文署 | 控烟酒办 |
| 《泳滩规例》（第 132E 章） | 摆卖或出售物品、生火等# | ✓ | |

* 《游乐场地规例》第 30 条罗列了涉及各违例行为的条文。

\# 《泳滩规例》第 16 条罗列了涉及各违例行为的条文。

## 发现问题的经过

**3.3** 康文署表示，2018 年 8 月，该署与控烟酒办进行一项关于控烟的联合执法行动。在进行检控工作的过程中，康文署因应控烟酒办的查询而翻查记录，发现事涉的场地只备存草拟图则，但并未完成在土注处存放场地图则的程序。康文署随即向律政司咨询意见。

**3.4** 律政司向康文署指出，《条例》第 2(1)条有关公众游乐场地的定义的中、英文文本之措辞有所不同，对于相关场地的图则是否必须存放于土注处，该场地才属《条例》所指的公众游乐场地，引申至相关部门的人员才可按例在该些公众游乐场地内执法，两个文本或会出现意义分歧。

**3.5** 《条例》的英文文本在 1960 年制订，相关条文的原文为：

> 「 *"public pleasure ground" (公众游乐场地) means any place for the time being specified in the Fourth Schedule and delineated on any plan thereof which **may**, for the time being, have been deposited in accordance with the provisions of section 106(5), and, in the case of a beach, includes the sea and the sea-bed within the limits of the beach* 」

，当中并无明确订明如场地用作公众游乐场地，其图则必须存放于土注处。

**3.6** 而《条例》的中文文本则于 1996 年制订，相关条文的原文为：

> *「"公众游乐场地"(public pleasure ground)指附表 4 当其时所指明的地方，而其界限并已于当其时按照第 106(5)条条文存放的有关图则上绘明；上述地方如属沙滩，并包括沙滩范围内的海域及海床」*

；《条例》第 106(5)条订明，所有公众游乐场地的图则均须存放于土注处（**附件**）。

**3.7** 康文署解释，虽然根据《释义及通则条例》(第 1 章）第 10B 条，《条例》的中、英文文本同具法律效力，但经考虑所征得的法律意见及各相关因素后，该署认为，较审慎的做法，是采纳较限制性的诠释，即奉行中文文本的规定，公众游乐场地的图则必须存放于土注处。

**3.8** 正如上文**第 2.10 段**所述，康文署总部当时并没有备存已于土注处存放图则的公众游乐场地清单及相关图则，该署遂于 2018 年 9 月至 12 月期间从各分区康乐事务办事处收集相关资料，初步发现约 450 个公众游乐场地未有于土注处存放图则。经与地政总署及土注处反复核对所有相关的存档记录，康文署最终确认，截至 2018 年 8 月 1 日，已启用但尚未完成存放图则程序的公众游乐场地共 583 个，占该署辖下公众游乐场地总数约 33%；而该些未有存放图则的场地中，约三分之一是在 2000 年 1 月 1 日康文署成立后才启用的（见**表 2**）。

**表 2：截至 2018 年 8 月 1 日，康文署辖下已启用但尚未完成存放图则程序的公众游乐场地数目**

| 启用于 2000 年 1 月 1 日前的公众游乐场地数目 | 启用于 2000 年 1 月 1 日或之后的公众游乐场地数目 |
|---|---|
| 389 | 194 |

### 没有存放图则的原因

**3.9** 康文署解释，正如上文**第 3.7 段**指出，《条例》的中、英文文本同具法律效力，但政府以往一向依据英文文本行事，而康文署在 2000 年成立后亦继续以《条例》的英文文本为执法依归（上文**第 3.5 段**），该署因而对公众游乐场地的图则是否必须存放于土注处没有严格规定。以往，康文署只为相关的刊宪工作制定指引和程序，但有关指引并未涵盖拟备及存放场地图则的工作。尽管如此，当有新的公众游乐场地落成，该署都会尽快完成相关的刊宪程序，然后开放予市民使用，继而联络地政总署展开拟备图则的工作（上文**第 2.6 段**）。

**3.10** 对于有公众游乐场地启用多年，但仍未将相关图则存放于土注处，康文署对所涉的延误或遗漏有以下补充：

(1) 在拟备图则的过程中，康文署及地政总署须与相关政府部门及在同一地段及周边相连地段的其他持分者，就场地的范围、各方的管辖范围等事宜进行协商及确认等程序，直至达成共识。部分场地范围可能因各种原因（例如受种植树木、改道或基建工程等所影响）而有所变更，因而延长了拟备图则所需的时间。

(2) 部分分区康乐事务办事处未能有系统地跟进拟备图则的工作，或因而造成遗漏。

(3) 康文署在 2000 年成立并接管前市政局及区域市政局的公众游乐场地时，当中有部分已启用多年的场地并没有清晰的档案记录，对确定有否存放图则做成一定的困难。

**3.11** 另一方面，在康文署发现问题后，地政总署亦检视了该些出现延误或遗漏的个案，并总结出下列两个主要原因：

(1) 部分年代久远的个案中，地政总署未有适时收到康文署拟备图则的要求；或测绘处完成图则的草拟本后，该处与相关的分区康乐事务办事处双方没有完成确认图则的程序，以致地政总署一直没有将图则送交土注处存放。

(2) 地政总署本身对该些拟备及存放图则的工作缺乏完善的跟进和监察机制，加上没有收到康文署的跟进查询，两个部门之间又没有妥善沟通，因而遗漏跟进部分个案。

## 部门的跟进工作

### *跟进仍未存放图则的公众游乐场地之个案*

**3.12** 康文署在决定奉行《条例》中文文本的规定，须将所有公众游乐场地的图则存放于土注处后（上文**第 3.7 段**），为求稳妥起见，决定暂停在该些未存放图则的场地采取执法行动，直至各公众游乐场地的图则存放妥当。

**3.13** 2019 年 2 月，康文署以电邮通知控烟酒办及各分区康乐事务办事处，须暂缓在未完成图则存放程序的公众游乐场地进行执法行动，相关人员因而暂停在相关场地执法。

**3.14** 根据康文署的资料，在 2013 年至 2018 年 7 月 31 日期间，该署及控烟酒办曾在未有存放图则的公众游乐场地内向市民作出传票检控及发出定额罚款通知书。该署提供的相关统计数字见**表 3**。

**表 3： 2013 年至 2018 年 7 月 31 日期间，两部门在未有存放图则的公众游乐场地进行检控或票控的数字**

| 所援引执法的条例 | 执法宗数 | |
|---|---|---|
| | 康文署 | 控烟酒办 |
| 《吸烟(公众卫生)条例》（第 371 章） | -- | 9 宗 |
| 《定额罚款(吸烟罪行)条例》（第 600 章） | 17 宗 | 495 宗 |
| 《游乐场地规例》（第 132BC 章） | 15 宗 | （不适用） |
| 《泳滩规例》（第 132E 章） | -- | （不适用） |

**3.15** 实施上述暂停执法的措施后，康文署与地政总署和土注处核实未完成存放图则场地的资料，并补回拟备图则及存放图则的工作，当中优先处理使用率高和较有执法需要的场地。

**3.16** 2019 年 6 月，康文署及地政总署大致完成所有公众游乐场地存放图则的工作，当中有四个场地因特别原因未能完成程序，包括：

- 一个场地已停止拨作公众游乐场地（康文署其后已于 2019 年年中完成立法程序，并将该场地从《条例》附表 4 中剔除）；
- 三个场地因进行建筑工程而停止开放（地政总署须待有关工程完成后才可进行测量工作，预计图则可于 2019 年第四季存放妥当）。

**3.17** 康文署表示，已于 2019 年 7 月初全面恢复公众游乐场地内的执法工作。

*建议新措施以完善日后图则的存放工作和记录*

**3.18** 康文署已联同地政总署就公众游乐场地拟备及存放图则的程序进行检讨。康文署提出了以下改善措施：

(1) 更新有关的内部指引，指示各分区康乐办事处及早联络地政总署展开拟备图则的工作，并定期向总部的陆上康乐场地小组汇报；该小组会监察出现延误的个案并督促相关分区康乐办事处作出跟进；

(2) 在收到地政总署完成存放程序的图则后，总部及相关的分区康乐事务办事处均会保管图则的正、副本各一份；

(3) 考虑以电子方式保存图则，并将已刊宪的公众游乐场地之完整清单及图则上载至内联网，供职员参阅；

(4) 探讨采用电脑系统管理场地刊宪及拟备图则的各项工作流程，以避免任何相关工序出现遗漏；

(5) 加强与地政总署之间的沟通和协调，就日后拟备图则和在土注处存放图则的工作制定部门间之协作机制，包括尽早将来年度新场地的启用名单及场地工程进度通知地政总署，以便该署安排人手进行拟备和存放图则的工作。

**3.19** 地政总署亦同意须与康文署之间加强沟通和协作，以确保日后新启用的公众游乐场地之图则获适时存放于土注处。地政总署并提出了以下改善措施：

(1) 在年初从康文署获得未来一年新场启用的名单后，与康文署就场地的工程进度、范围、刊宪和启用日期等事宜保持紧密联络，以便测绘处尽早安排人手展开拟备图则的工作，务求在各项场地资料齐备的情况下，尽可能于六个月内完成拟备及存放图则的工作；

(2) 日后测绘处要求康文署及其他相关部门确认图则初稿时，会订定回复时限，以便能适时完成有关工作。

# 4

# 本署的评论及建议

**4.1** 康文署自 2000 年开始接管《条例》下的公众游乐场地，至今超过 19 年，有数百个场地一直未完成存放图则的法定程序，令相关部门在该些场地的执法基础成疑，并须暂缓执法大约半年，直接影响管理该些场地的效能，情况极不理想。虽然康文署已亡羊补牢，于发现问题后约十个月完成所有公众游乐场地存放图则的工作，并已恢复在相关场地的执法工作，但本署认为，有需要检讨造成相关延误或遗漏的原因，制定具体而有效的措施以防止问题再现。

**4.2** 康文署乃各公众游乐场地的主管部门，也是该些场地内相关条例指明的执法部门；调查期间，康文署亦确认，地政总署原则上是因应其指示启动拟备和存放场地图则的工作，故这项调查的主要对象是康文署。

**4.3** 根据本署调查所得，在发生是次遗漏之前，康文署以往就公众游乐场地存放图则的工作确有不足之处。但更重要的是，本署发现，康文署就有关事件进行检讨，并制订了相关的工作程序及监察措施后，仍有可能出现场地启用前未能如期完成存放图则的情况。

**4.4** 总括而言，本署认为，康文署就公众游乐场地存放图则的工作有以下不足之处。

## 发现部分公众游乐场地未有存放图则之前

### *没有就法例要求制订明确指引*

**4.5** 康文署承认，就《条例》所提及的存放公众游乐场地图则之要求，该署过往并没有订立明确的规定或工作指引。而该署主要的解释是，该署以往是按照《条例》的英文文本行事，当中并没有订明公众游乐场地的图则必须存放于土注处（上文**第 3.5 段**）。

**4.6** 然而，本署留意到，即使康文署以往一直是按《条例》的英文文本作为依归，但事实上仍有超过一半的公众游乐场地是有完成法例所要求的存放图则程序，这反映康文署多年来都没有察觉或理会各场地存放图则的工作不统一这问题。存放图则的程序是源自《条例》条文（上文**第 3.5 及 3.6 段**），但康文署却一直任由各分区康乐事务办事处各自行事。

**4.7** 康文署经检讨后已决定日后会采纳《条例》较限制性的诠释，即必须于土注处存放图则。本署认为，该署在更新有关指引时（上文**第 3.18(1)段**），必须明确地说明存放图则的要求，并且订立清晰的工作流程、程序和时限，确保图则存放的工作能适时获得跟进并完成。

*没有主动监察存放图则的进度和备存记录*

**4.8** 康文署以往并没有设立中央资料库以记录、统筹和管理公众游乐场地图则存放的资料。当存放图则于土注处的程序完成后，相关图则只是由分区康乐事务办事处存档，康文署总部并没有备存相关记录（上文**第 2.10 段**）；分区康乐事务办事处亦无须向总部汇报相关工作的进度。由此可见，康文署从来没有监察存放图则（包括修订图则）的工作。康文署亦承认，一些分区康乐事务办事处未能有系统地跟进拟备图则的工作，是导致部分场地启用多年后乃未有完成存放图则程序的其中一个原因（上文**第 3.10(2)段**）。

**4.9** 本署认为，尽管《条例》订明地政总署是负责拟备及更新图则的部门（上文**第 2.4 段**），但康文署作为筹划及管理公众游乐场地的部门，实有责任主动统筹相关工作，并采取有效的措施，有系统地监察存放场地图则工作的进度，以及备存完整的场地名单和图则记录。与此同时，康文署亦应定期检视存放图则的工作，包括所订定的工作指引和程序是否完善、有否场地的图则需要更新或修订等，以完善公众游乐场地的管理工作。

*与地政总署欠缺妥善沟通及协作*

**4.10** 一直以来，是由康文署的分区康乐事务办事处与地政总署的分区测量处自行处理存放图则的事宜（上文**第 2.6 段**），两部门的分区办事处以至总部之间，均没有就相关工作的进度或流程进行定期的检视或沟通，以致未能有效地监察存放图则的进度，以

及及时发现延误或遗漏的个案。

**4.11** 本署认为，康文署应就拟备及存放图则的工作与地政总署设立恒常的沟通机制（例如定期进行工作会议、双方委派专人作两个部门之间的联络点等），加强两个部门之间的协作，定期共同检视存放图则的工作程序、相关措施和工作进度，以确保不会因法定存放图则的程序未完成，或因图则内容有误而影响到康文署和卫生署在场地内的执法权力。

## 在检讨事件及制订存放公众游乐场地图则的程序之后

### *未有彻底消除场地启用后的执法「真空期」*

**4.12** 正如上文**第 3.9 段**指出，康文署一般会为新落成的公众游乐场地尽快完成相关的刊宪程序，然后开放予市民使用及联络地政总署展开拟备及存放图则的工作。按这工作流程，以往大部分公众游乐场地启用时，图则仍未存放于土注处。由于拟备及存放图则的工序一般需时约半年至一年（上文**第 2.6 及 2.9 段**），换言之，新启用的公众游乐场地可能会出现长达一年甚至更久的执法「真空期」。

**4.13** 事实上，康文署的资料显示，自该署在 2018 年第三季开始收集及详细检视场地记录以找出仍未于土注处存放图则的场地（上文**第 3.8 段**），直至 2019 年 6 月该署完成所有公众游乐场地存放图则的工作（上文**第 3.16 段**），历时约十个月。其间，康文署有五个新公众游乐场地启用，但它们启用时均未完成存放图则的工作，详情见**表 4**。

**表 4： 2018 年 8 月至 2019 年 6 月期间五个新启用的公众游乐场地之启用日期及存放图则日期**

| | (1)启用日期 | (2)存放图则日期 | (1)与(2)相距 |
|---|---|---|---|
| **场地一** | 2018 年<br>10 月 11 日 | 2019 年<br>5 月 30 日 | 超过 7.5 个月 |
| **场地二** | 2018 年<br>11 月 10 日 | 2019 年<br>4 月 25 日 | 超过 5.5 个月 |
| **场地三** | 2018 年<br>11 月 24 日 | 2019 年<br>4 月 29 日 | 超过 5 个月 |
| **场地四** | 2019 年<br>1 月 14 日 | 2019 年<br>4 月 9 日 | 接近 3 个月 |
| **场地五** | 2019 年<br>3 月 1 日 | 2019 年<br>4 月 29 日 | 接近 2 个月 |

对此，康文署解释，当时上述场地开展拟备图则的工作时，相关指引尚未更新。因存放图则工作未完成而导致的执法「真空期」因而仍然出现于上述新启用的场地。

**4.14** 发现遗漏后，康文署已提出了改善措施，包括与地政总署协商，加快开展及进行存放图则的工作，以及在 2019 年 8 月更新有关启用公众游乐场地之内部指引，新增了准备及存放图则的步骤，指示该署人员必须完成刊宪及在土注处存放图则的程序（上文**第 3.18 及 3.19 段**）。惟当中未见有明确的指示及具体的措施，确保在相关场地启用时或正式从其他部门接管而成为《条例》所定义的公众游乐场地时（上文**第 2.7 段**），图则已存放于土注处。

**4.15** 康文署尽快将新建的公众游乐场地开放，以服务市民，本意良佳。然而，若有公众游乐场地在启用后的一段时间内不受有关法例规管，将会影响该些场地的运作和管理。即使问题只属短暂性，但仍有机会再次出现执法行动遭到挑战或推翻的尴尬情况。

**4.16** 基于以上所述，本署认为，康文署有需要确保这个执法「真空期」不会出现。换言之，康文署在开放游乐场地予公众使用

时，必须确保其图则已存放于土注处。当然，其中一个方法是延迟开放公众游乐场地，直至其图则已存放于土注处。然而，从善用资源的角度而言，这做法并不理想，也不符合市民的期望。

**4.17** 因此，本署认为，康文署有必要进一步检视现行公众游乐场地刊宪及开放予公众使用的程序及安排，制定有效可行的措施，以避免出现上述的执法「真空期」。

**4.18** 对于康文署从其他部门接管已启用的场地（上文**第 2.7 段**），本署认为，既然该些场地在接管前已开放予公众使用，为符合执法的要求，康文署日后应预留足够时间，在接管场地前要求地政总署启动拟备及存放图则的程序，并考虑到有关工作的进度才决定接管该些场地的日期。如此一来，既不影响市民继续使用该场地，也不构成前线人员执法基础成疑的问题。

**4.19** 至于新建成的公众游乐场地，本署明白，拟备场地图则需时，并且要配合建筑工程的进度，也可能涉及不同设施或设备的管理事宜。假如康文署和地政总署因实际情况所限，未能预早完成图则或大幅缩短拟备图则的时间，两部门应研究有否其他折衷的做法。其中一个可考虑的做法，是先为相关场地拟备及存放一份显示主要场地范围界线的临时图则，该图则应包括场地的主要使用范围，但却不涉及须与周边地段的持份者进行协商及确认的范围或界线。待日后拟备好正式及完整的图则后，再于土注处更新图则的版本。

**4.20** 本署留意到，《条例》第 2(1)条定义公众游乐场地时，对场地图则的要求只是：*其界限并已于……存放的有关图则上绘明*（上文**第 3.6 段**）。除了场地的界限外，该条文及《条例》第 106 条（**附件**）均没有指明图则需显示场地的地势或其他设施之详情。本署认为，康文署可循此研究图则的内容有否简化的空间，并征询法律意见及地政总署有关测绘的专业意见，探讨可否为新建成的公众游乐场地先存放显示场地主要范围界线的临时图则，以符合《条例》的执法要求。冀能在尽快开放场地予公众使用的同时，可缩短拟备图则所需的时间，解决场地管理及执法的问题。

**4.21** 康文署对于本署上述评论的回应是正面的。该署表示，日后会在新场地预计启用日期前最少 12 个月通知地政总署，以尽早展开拟备图则工作。此外，康文署亦会再检讨及修订有关启用公

众游乐场地的内部指引，明确要求各分区康乐事务办事处必须在新场地启用前核实有关场地的图则已存放于土注处。另外，日后如遇到个别特殊情况而预计未能于场地启用前完成详细及完整的图则，康文署及地政总署皆同意可先存放显示场地主要范围界线的临时图则；待日后拟备好正式及完整的图则后，再于土注处更新图则的版本。康文署相信，在实施上述新安排后，将可避免出现「真空期」的情况。

**总结**

**4.22** 是次事件主要是源于数十年前的积习。康文署在发现问题后，已从速作出补救，除了立即补回存放所有图则外，亦已作出检讨及修改指引，加强监察。然而，要彻底解决上述执法「真空期」的问题，必须杜绝公众游乐场地于启用时未及或遗漏于土注处存放图则的问题。本署欣悉，康文署会进一步修订相关指引，向负责的职员提供清晰指示，确保日后新启用的公众游乐场地按法例要求适时在土注处存放图则。

**建议**

**4.23** 基于是次调查所得，申诉专员向康文署作出下列建议：

(1) 制订明确指引，指示职员必须为各公众游乐场地拟备图则，以及按法例要求将图则存放于土注处；并且订立清晰的工作流程、程序和时限，以确保图则存放的工作能适时获得跟进及完成（上文**第 4.7 段**）；

(2) 加强图则存放工作的监察，严格规定分区康乐事务办事处须定期向总部汇报图则存放工作的进展，以防遗漏（上文**第 4.9 段**）；

(3) 检讨现行公众游乐场地刊宪和启用的程序及安排，制定有效可行的措施，以杜绝执法「真空期」（包括针对从其他部门接收时已启用的场地及拟备图则所需时间比预期长的个案）（上文**第 4.16、4.17、4.18 段及 4.21 段**）；

(4) 研究简化图则内容的可行性，探讨可否为新建成的公众游乐场地先存放显示场地主要范围的临时图则，以确保场地启用时已符合《条例》有关存放图则的要求（上文**第 4.19、4.20 段及 4.21 段**）；

(5) 与地政总署建立有效的沟通机制，加强两个部门之间的协作，避免存放图则的工作出现延误、遗漏或错误（上文**第 4.11 段**）；

(6) 尽快完成公众游乐场地图则的中央资料库，集中录存和妥善管理所有该署辖下公众游乐场地的图则的所有版本和存放于土注处的记录，以便署方能有效地监察存放图则的工作及翻查相关资料（上文**第 3.18(2)及(3)段**）；

(7) 加快研究将图则记录电子化及设立电脑系统来处理及监察所有有关存放场地图则的工作，以减少人为的延误或遗漏（上文**第 3.18(3)、3.18(4)及 4.9 段**）。

**鸣谢**

**4.24** 本署进行调查期间，获康文署及地政总署的充分配合，申诉专员谨此致谢。

**申诉专员公署**
**档案：OMB/DI/434**
**2019 年 12 月**

# 附 件

**附件**

## 第 132 章 《公众卫生及市政条例》

### 第 106 条—公众游乐场地的提供

(1) 主管当局可不时藉命令将任何地方拨作公众游乐场地用途，亦可藉同一项命令或其后的命令而指明该等场地或其任何部分须作的用途。
(2) 附表 4 所指明的地方，须当作已根据第(1)款条文拨作公众游乐场地用途。
(3) 主管当局须在切实可行范围内，尽快为各公众游乐场地拟备图则一份。
(4) 凡因公众游乐场地的界线有所更改，或因该游乐场地在其他方面有所变化，以致按照第(5)款条文存放的图则不再准确，则主管当局须撤回该等如此存放的图则，并须在切实可行范围内，尽快为该游乐场地拟备一份修订图则或新图则。
(5) 按照第(3)或(4)款条文拟备的各份图则，均须存放在土地注册处。
(由 1993 年第 8 号第 2 条修订；由 2002 年第 20 号第 5 条修订)
(6) 主管当局可藉命令，将附表 4 修订、增补或删减。
(由 1976 年第 9 号第 10 条修订)

## Cap. 132 Public Health and Municipal Services Ordinance

### Section 106 — Provision of public pleasure grounds

(1) The Authority may, from time to time, by order set aside places for use as public pleasure grounds, and may by the same or any subsequent order specify the purpose for which such grounds or any part thereof shall be used.
(2) The places specified in the Fourth Schedule shall be deemed to have been set aside under the provisions of subsection (1) for use as public pleasure grounds.
(3) The Authority shall, as soon as practicable, prepare a plan of every public pleasure ground.
(4) Where the boundaries of any public pleasure ground are so varied, or such pleasure ground is otherwise so changed, as to render any plan deposited in accordance with the provisions of subsection (5) no longer accurate, the Authority shall withdraw the plan so deposited and shall, as soon as practicable, prepare an amended plan or a new plan of such pleasure ground.
(5) Every plan prepared in accordance with the provisions of subsection (3) or (4) shall be deposited in the Land Registry.
(Amended 8 of 1993 s. 2; 20 of 2002 s. 5)
(6) The Authority may by order amend, or add to or delete from, the Fourth Schedule.
(Amended 9 of 1976 s. 10)